



## DELIBERA n. 19

del 12 gennaio 2022

### Fascicolo Anac n. 4584/2021

**Oggetto:** Servizio di noleggio di decori luminosi, montaggio, manutenzione e smontaggio durante l'evento "Salerno Luci d'Artista" edizione XVI, annualità 2021/2022, affidato alla società Artlux S.r.l. Stazione appaltante Comune di Salerno. Importo del progetto euro 740.000 oltre Iva di legge.

### Riferimenti normativi

Decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, conv. in legge 11 settembre 2020, n. 120;  
Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, artt. 36, 63, 95

### Parole chiave

Decreto semplificazioni  
Procedura negoziata senza bando

### Massima

Anche in caso di affidamenti effettuati nei casi di urgenza, ai sensi del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, occorre comunque riferirsi al principio generale enunciato dall'art. 79 del d.lgs. 50/2016 per cui, a garanzia della par condicio, nel fissare i termini per la ricezione delle offerte e delle domande di partecipazione, le amministrazioni aggiudicatrici devono tenere conto della complessità della prestazione oggetto del contratto e del tempo ordinariamente necessario per preparare le offerte.

### VISTO

l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione;

### VISTO

il decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e successive modificazioni;

## VISTO

il Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici adottato con delibera n. 803 del 4 luglio 2018, pubblicato in G.U.R.I. Serie Generale n. 241 del 16 ottobre 2018;

## VISTA

la relazione dell'Ufficio Vigilanza Servizi e Forniture

## Premesse

E' pervenuta all'Autorità una segnalazione avente ad oggetto un presunto profilo di criticità relativo alla procedura negoziata posta in essere dal Comune di Salerno per l'affidamento del servizio di noleggio di decori luminosi, montaggio, manutenzione e smontaggio durante la XVI edizione dell'evento "Salerno Luci d'Artista".

Veniva in particolare segnalato come fosse stata di fatto preclusa la partecipazione agli operatori economici che non avessero già nella loro disponibilità i decori luminosi richiesti nella lettera di invito, che fissava un termine di soli 10 giorni per la presentazione delle offerte economiche.

Valutata la segnalazione e la documentazione ad essa allegata, unitamente agli atti pubblicati nell'Albo Pretorio dell'amministrazione comunale, l'Ufficio istruttore ha ritenuto sussistenti elementi per l'avvio dell'istruttoria nei confronti del Comune di Salerno, ai sensi dell'art. 13 del Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici del 4 luglio 2018. Con nota prot. 82382 del 16 novembre 2021 l'Ufficio istruttore ha quindi inviato al Comune di Salerno ed alla Artlux S.r.l. la comunicazione di avvio dell'istruttoria, al fine di verificare la correttezza della procedura per l'affidamento del servizio di noleggio di decori luminosi, montaggio, manutenzione e smontaggio durante la XVI edizione dell'evento "Salerno Luci d'Artista".

Successivamente, con nota prot. n. 86310 del 1 dicembre 2021 l'Ufficio ha inviato una richiesta di documentazione integrativa. Il Comune di Salerno ha riscontrato con note acquisite al prot. Anac n. 85576 del 29 novembre 2021 e n. 87966 del 7 dicembre 2021, formulando le proprie controdeduzioni e fornendo la documentazione richiesta.

In base alle risultanze istruttorie è emerso conclusivamente quanto segue.

## Fatto

Con delibera di Giunta Comunale n. 261 del 28 settembre 2021 il Comune di Salerno approvava il progetto relativo all'evento "Salerno – Luci d'Artista" Edizione XVI annualità 2021 – 2022 prevedendo una spesa complessiva pari a €. 950.000,00 oltre Iva, finanziata dalla Regione Campania. Il progetto veniva suddiviso in due parti:

1. acquisto albero di Natale per €. 210.000,00 oltre Iva comprensivo di €. 5.579,46 per oneri di sicurezza ed €. 43.756,00 per costo della manodopera.



Per l'acquisizione della fornitura di cui trattasi, con determina n. 4386/2021 il Comune di Salerno adottava una procedura negoziata al prezzo più basso ai sensi dell'art. 1, comma 2 lett. b) del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120. L'esecuzione della fornitura veniva affidata con determina n. 4659/2021 alla ditta Blasi Pietro con sede a Paternopoli (AV) per un importo di €. 198.143,61 oltre Iva.

2. Noleggio ed installazione opere artistiche per un importo di €. 740.000,00 oltre Iva comprensivo di €. 19.790,66 per oneri di sicurezza ed €. 163.254,03 per costo della manodopera CIG 893720922E (procedura oggetto della presente istruttoria).

Per l'acquisizione del servizio di noleggio, installazione e smontaggio dei decori luminosi il Comune di Salerno, con determina n. 4387 del 15 ottobre 2021, adottava una procedura negoziata ai sensi dell'art. 63 del d.lgs. 50/2016, con il criterio del prezzo più basso, sulla scorta delle disposizioni del d.l. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120/2020. Tramite la piattaforma Appalti & Contratti & Procurement il Comune invitava alla procedura negoziata n. 13 operatori economici iscritti nell'Albo Fornitori del Comune, nella categoria prevista per il noleggio di cui trattasi.

Le lettere di invito venivano diramate in data 18 ottobre 2021, assegnando un termine di 10 giorni per la presentazione delle offerte economiche, con scadenza, pertanto, al successivo 28 ottobre. In base al disciplinare di gara, le installazioni avrebbero dovuto essere montate entro il 26 novembre 2021 e smontate entro il 31 marzo 2022.

Nel suddetto termine perveniva unicamente l'offerta della società Artlux S.r.l. con sede in Paternopoli (AV).

Con determinazione dirigenziale n. 4642 del 2 novembre 2021 il Comune affidava il servizio alla Artlux s.r.l. per un importo di € 610.362,32 oltre Iva (ribasso offerto :18%).

L'appalto veniva consegnato in via d'urgenza ai sensi dell'art. 8 del d.l. 76/2020 in data 2 novembre 2021.

3. Il Comune di Salerno, con determina n. 4230 del 29 settembre 2021, ha affidato alla Artlux S.r.l. anche l'attività di montaggio delle opere e figure luminose di proprietà comunale per un importo pari a € 73.829,28 oltre Iva, sulla base del precedente affidamento relativo alla XV edizione della manifestazione (annualità 2020/2021), sospesa a causa dell'emergenza epidemiologica.

## Diritto

1. In base alla determina a contrarre n. 4387/2021 il Comune di Salerno si è determinato ad utilizzare la procedura negoziata senza bando di cui all'art. 63 del d.lgs. 50/2016 in applicazione del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 (cd. decreto semplificazioni)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Come modificato dal d.l. 31 maggio 2021, n. 77 convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

Nella determina a contrarre l'urgenza e la mancata programmazione viene giustificata sulla base della circostanza che, a causa dell'emergenza sanitaria dovuta all'epidemia da Covid-19, prima del mese di settembre 2011 non era stato possibile effettuare le attività di programmazione della manifestazione, da svolgersi necessariamente nei mesi di novembre 2021/marzo 2022. La delibera di Giunta che ha approvato il progetto è infatti del 28 settembre 2021.

Nel corso dell'istruttoria è stata rilevata la contraddittorietà della determina di affidamento n. 4387/2021 sotto il profilo dell'individuazione della norma del decreto semplificazioni che, nel caso di specie, avrebbe reso possibile l'affidamento mediante la procedura negoziata senza bando di cui all'art. 63 del d.lgs. 50/2016.

In particolare, non risultava chiaro se il Comune di Salerno avesse inteso indire una procedura negoziata ex art. 63 di valore al disopra della soglia di rilevanza comunitaria disciplinata dall'art. 2 del d.l. 76/2020, o una procedura negoziata ex art. 63 di valore compreso tra 139 mila euro e la soglia di rilevanza comunitaria, disciplinata dall'art. 1 del d.l. 76/2020.

Nelle premesse della determinazione si legge infatti che «l'art. 2, comma 3 della legge n. 120/2020 ha stabilito, tra l'altro, che l'affidamento delle attività di esecuzione di servizi di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza comunitaria può essere utilizzata la procedura negoziata, di cui all'art. 63 del D.lgs. n.50/2016, previa pubblicazione dell'avviso di indizione della gara o di altro atto equivalente, nel rispetto di un criterio di rotazione».

Nella parte motiva si legge invece che «ritenuto di procedere al suindicato affidamento: mediante una procedura negoziata, ai sensi dell'art. 1, comma 2 lett. b) della Legge n. 120/2020, nel rispetto di un criterio di rotazione, secondo il criterio di aggiudicazione dell'offerta del prezzo più basso».

Anche l'avviso di indizione della procedura negoziata è stato pubblicato il 18 ottobre 2021 sul sito istituzionale del Comune ai sensi dell'art. 1 comma 2 lett. b) del d.l. 76/2020.

Si è osservato ancora come l'indicazione della CPV effettuata al momento dell'acquisizione del CIG facesse riferimento, in modo improprio, ad un appalto di valore al disotto la soglia di rilevanza comunitaria. Infatti il Comune ha indicato la CPV 79952000-2 "Servizi di organizzazione di eventi", che rientrano nell'Allegato IX del d.lgs. 50/2016, per cui la soglia di rilevanza comunitaria è di € 750.000,00.

Nel corso dell'istruttoria è stato rilevato come tale indicazione non fosse corretta, in quanto l'oggetto del servizio che il Comune di Salerno ha inteso affidare non è l'ideazione, la gestione e l'organizzazione dell'evento Luci d'Artista, bensì il mero montaggio, noleggio e smontaggio delle decorazioni luminose. Sembra quindi più corretta l'attribuzione al servizio in questione della CPV relativa ai servizi di installazione di attrezzature elettriche (51110000-6) o simili, non rientranti nell'Allegato IX, e dunque, al disopra della soglia di rilevanza comunitaria.

Pur avendo il Comune di Salerno chiarito, nelle controdeduzioni, che si è trattato di una procedura sopra soglia, disciplinata dall'art. 2 del d.l. 70/2020, e che l'attribuzione della CPV è stata frutto di un mero errore materiale, permangono i profili di contraddittorietà della determina a contrarre in merito all'indicazione della normativa applicabile, rilevati nella comunicazione di avvio dell'istruttoria.



2. Nella comunicazione di avvio dell'istruttoria era stato rappresentato come gli elaborati allegati alle lettere di invito (relazione generale, relazione tecnica, computo metrico, elenco prezzi) contenessero una disciplina estremamente particolareggiata delle caratteristiche delle n. 9 installazioni luminose previste. Infatti, venivano riportate analiticamente negli stessi, oltre alla figura/rendering e le dimensioni delle installazioni medesime, anche il numero e la lunghezza delle relative catene luminose, la descrizione delle specifiche dei fari, delle strutture di appoggio/ancoraggio, ecc., con indicazione dei pesi complessivi e delle quantità totali dei diversi materiali e componenti costituenti gli apparati decorativi (cfr. in particolare le Analisi dei prezzi); ciò, facendo tuttavia rilevare l'assenza di elaborazioni tecniche realmente esecutive e/o di dettaglio in scala adeguata e di computazioni e calcoli di dettaglio, adeguatamente descrittive delle decorazioni luminose e delle strutture tecniche di sostegno/supporto e ad esplicazione dei pesi e delle quantità dei materiali costituenti le stesse che, invero, risultavano riportati unicamente nel loro ammontare complessivo/totale negli elaborati contabili soprarichiamati per distinta installazione.

A fronte di ciò, ed a seguito della richiesta di fornire il progetto esecutivo completo operata dall'Ufficio istruttore, il Comune di Salerno ha prodotto lo stesso in forma integrale, consentendo di confermare le perplessità *ab origine* evidenziate nei sensi suddetti, in quanto le elaborazioni progettuali prodotte in sede contro deduttiva risultano in concreto coincidenti con le elaborazioni potute visionare nella prima fase istruttoria e poste a base di gara.

Con la scelta effettuata dalla stazione appaltante di applicare il criterio del prezzo più basso si è, altresì, preclusa ogni possibilità da parte degli operatori economici di discostarsi da qualsivoglia dettaglio previsto dalle richiamate specifiche tecniche, in quanto tale criterio implica da parte della stazione appaltante l'effettuazione di una valutazione stringente sulla conformità o meno del prodotto alle specifiche già predeterminate dalla *lex specialis*, senza alcuna possibilità di formulare apprezzamenti sul grado di maggiore o minore qualità tecnica dell'offerta.

Pertanto, per partecipare alla procedura in questione, o l'operatore economico risultava già avere nella propria disponibilità le decorazioni luminose con caratteristiche identiche, in ogni dettaglio, a quelle poste a base di gara, oppure avrebbe dovuto realizzarle appositamente a tal scopo, implementando previamente quella parte progettuale di cui si è evidenziata la carenza. In quest'ultimo caso, nel termine di 10 giorni avrebbe dovuto comunque formulare l'offerta economica, impegnandosi, in caso di aggiudicazione a realizzare le decorazioni ed a consegnarle in un tempo strettissimo, attesa la possibilità, prevista dal capitolato, di richiedere la consegna in via d'urgenza (art. 18) e comunque entro il 26 novembre 2022. Tra l'altro, trattandosi nella fattispecie di un noleggio, le decorazioni luminose avrebbero dovuto essere realizzate *ad hoc*, ed impiegate per una durata, di fatto, limitata, in quanto entro il 31 marzo 2022 è previsto lo smontaggio delle stesse.

Nel termine di 10 giorni, oltre all'esame delle specifiche tecniche ed alla formulazione dell'offerta economica, il concorrente avrebbe dovuto formulare l'offerta amministrativa, con la relativa modulistica, provvedendo al caricamento del tutto nella piattaforma del Sistema Appalti Telematici.

Si ritiene che, nonostante la paventata urgenza, l'assegnazione di un termine di soli 10 giorni per la formulazione dell'offerta da parte dell'operatore economico non possa ritenersi congruo, in considerazione della complessità e peculiarità delle specifiche tecniche riferite alle installazioni richieste ai concorrenti.

Anche in caso di urgenza occorre infatti comunque riferirsi al principio generale enunciato dall'art. 79 del d.lgs. 50/2016 per cui, nel fissare i termini per la ricezione delle offerte e delle domande di partecipazione, le amministrazioni aggiudicatrici devono tenere conto della complessità della prestazione oggetto del contratto e del tempo ordinariamente necessario per preparare le offerte. Anche in applicazione del principio di proporzionalità di cui all'art. 30 del d.lgs. 50/2016 l'amministrazione è tenuta a fissare un termine di scadenza per la presentazione delle proposte idoneo alla loro corretta e ponderata predisposizione.

3. Nelle controdeduzioni formulate il Comune ha evidenziato che le decorazioni poste a base di gara avevano caratteristiche standardizzate, di non difficile reperibilità/realizzabilità.

Ciò appare smentito dai fatti, considerato in particolare che dei 13 operatori economici invitati, solo uno ha presentato la propria offerta.

Sembra, inoltre, che le relazioni tecniche in atti facciano riferimento a delle decorazioni del tutto peculiari, ed anche gli atti di gara qualificano i decori luminosi oggetto del contratto quali "opere artistiche". Dunque, le decorazioni oggetto del contratto non sembrano espressione di una pura abilità tecnica, ma necessitano anche di un apporto di carattere creativo.

Ciò comporta che il servizio di noleggio di cui trattasi non sembra avere ad oggetto una prestazione standardizzata, rivelandosi conseguentemente di dubbia applicabilità il criterio del minor prezzo. Infatti, in base alle direttive comunitarie recepite dal d.lgs. 50/2016, nelle procedure sopra soglia è prevalente il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Nel caso in cui ai sensi dell'articolo 95 comma 5 le stazioni appaltanti applicano il criterio del minor prezzo, ne danno adeguata motivazione.

Infatti il criterio del minor prezzo, ai sensi dell'art. 95, comma 4, lett. b) del d.lgs. 50/2016, in deroga alla generale preferenza accordata al criterio di aggiudicazione costituito dall'offerta economicamente più vantaggiosa, si giustifica in relazione all'affidamento di forniture o di servizi che siano, per loro natura caratterizzati da elevata ripetitività e per i quali non vi sia quindi alcuna reale necessità di far luogo all'acquisizione di offerte differenziate (Consiglio di Stato sentenza n.7182 del 19 novembre 2020).

L'Autorità ha chiarito che i servizi e forniture con caratteristiche standardizzate o caratterizzate da elevata ripetitività soddisfano esigenze generiche e ricorrenti, connesse alla normale operatività delle stazioni appaltanti, richiedendo approvvigionamenti frequenti al fine di assicurare la continuità della prestazione (Linee Guida n. 2, recanti "Offerta economicamente più vantaggiosa", approvate dal Consiglio dell'Autorità con Delibera n. 1005, del 21 settembre 2016 con Delibera n. 424 del 2 maggio 2018).

Tenuto conto della peculiarità e del livello di dettaglio delle specifiche tecniche soprarichiamate, tali ipotesi non sembrano rinvenirsi nel caso di specie.



In ogni caso, la scelta del criterio del minor prezzo non risulta adeguatamente motivata nella determina a contrarre, come richiesto ai sensi dell'articolo 95 comma 5 del d.lgs. 50/2016, in quanto nella fattispecie risulta esser stato operato un mero rinvio all'art. 1 comma 3 del d.l. 76/2020 che, come già evidenziato, è applicabile esclusivamente alle procedure al disotto della soglia di rilevanza comunitaria.

4. Le circostanze prima evidenziate in ordine alle rilevate carenze delle elaborazioni poste a base di gara, in uno alla scelta ed all'applicazione del criterio di aggiudicazione del minor prezzo prescelto dalla stazione appaltante in relazione alla gara de qua, ed all'assegnazione di un termine di soli 10 giorni per la presentazione delle offerte, sostanziano criticità significative della procedura. A seguito di ciò si è infatti verificata una scarsa risposta da parte degli operatori economici e non è possibile escludere che tale impostazione possa aver determinato un notevole vantaggio competitivo per l'operatore economico risultante eventualmente già in possesso di decorazioni identiche a quelle previste nelle specifiche tecniche soprarichiamate, in violazione dei principi comunitari di libera concorrenza e par condicio, recepiti dall'art. 30 del d.lgs. 50/2016.

In base alle risultanze istruttorie e per quanto prima considerato, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, nell'adunanza del 12 gennaio 2022

## DELIBERA

- la procedura negoziata indetta dal Comune di Salerno avente ad oggetto il servizio di noleggio di decori luminosi, montaggio, manutenzione e smontaggio durante l'evento "Salerno Luci d'Artista" edizione XVI, annualità 2021/2022, ha fatto rilevare apprezzabili anomalie e carenze correlate alla predisposizione della progettazione esecutiva posta a base di gara che, unitamente alla scelta ed all'applicazione del criterio di aggiudicazione del minor prezzo ed all'assegnazione di un termine di soli 10 giorni per la presentazione delle offerte, risultano aver determinato una scarsa risposta da parte del mercato con evidenti effetti distorsivi e violazione dei principi comunitari di libera concorrenza e par condicio, recepiti dall'art. 30 del d.lgs. 50/2016;
- di dare mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera al Comune di Salerno ed alla Società Artlux S.r.l.;
- di dare mandato al competente Ufficio di inviare la presente delibera alla Regione Campania, che ha cofinanziato il progetto.

*Il Presidente*

Avv. Giuseppe Busia

Depositato presso la Segreteria del Consiglio

*Per Il Segretario  
Maria Esposito*

Firmato digitalmente il 25 gennaio 2022

*Valentina Angelucci*